Das Verhältnis des Landtages zur Regierung beim Landesausnahmezustand nach Art. 48, Abs. IV, der Reichsverfassung.

Dissertation

zur Erlangung der Juristischen Doktorwürde bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Kurt Machol

Referendar in Berlin.

ALFRED UNGER, BERLIN
1928

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung.

I. Einleitung

§ 1 1. Der Ausnahmezustand und seine Formen 7
§ 2 2. Die Geschichte des Ausnahmezustandes in Deutschland 8
§ 3 3. Der Ausnahmezustand nach der Reichsverfassung . . 10
§ 4 a) Der Reichsausnahmezustand 10
§ 5 b) Der Landesausnahmezustand 13
§ 6 II. Das Verhältnis von Parlament und Regierung beim Landesausnahmezustand 14
§ 7 1. Die Stellung der Regierung 14
Die Landesregierung als Landesorgan und Geschäftsführerin des Reichs
§ 8 Die Staatsnotwehr 17
§ 9 Das Verhältnis von Ausnahmezustand und Staatsnotwehr . 20
§ 10 2. Die Stellung des Landtags 21
§ 11 a) Das Recht des Landtags auf Mitteilungen über die Diktaturmaßnahmen 22
§ 12 b) Ersuchen um Aenderung von Maßnahmen und Aufhebung durch Landesgesetz 23
§ 13 aa) Die Bedeutung der Rüge von Reichspräsident und Reichstag für das Verhältnis von Landtag und Regierung 23
§ 14 c) Das Mißtrauensvotum wegen Diktaturmaßnahmen . . 24
§ 15 d) Die Auflösung des Landtags als besondere Diktaturmaßnahme 24
§ 16 3. Das Vorgehen des Landtags gegen die Regierungsmaßnahmen 26
A. Ersuchen an das Reich um Einschreiten
a) im Verwaltungswege
§ 17 b) im Rechtswege 27
§ 18 B. Eigenes gerichtliches Vorgehen des Landtags gegen die Regierung 28
a) nach Artikel 19 der Reichsverfassung
§ 19 b) auf Grund landesrechtlich gegebener Ministeranklage 29
§ 20 III. Zusammenfassung 30
§ 21 IV. Die Bedeutung einer landesrechtlichen Regelung des Ausnahmezustands 31
§ 22 V. Der Landesausnahmezustand und das Verhältnis von Landesregierung und Landesparlament nach ausländischem Staatsrecht 33

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548228_0098

Literatur.

Adomovich	Grundriß d. österr. Staatsrechts, 1927.
Anschütz	Die Verfassung d. dtsch. Reichs, 1928.
Meyer-Anschütz	Lehrb. d. dtsch. Staatsrechts, 1919.
Bornhak	Die Verf. d. dtsch. Reichs, 1. Aufl.
Brüß	Belagerungszustand als Rechtsinstitut, 1897, Erl. Diss.
Finger	Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen d. Reichstags gegen Reichspräsident, Reichskanzler u. Reichsminister, Arch. d. öff. R. 48, 289 ff.
Forsthoff	Der Ausnahmezustand d. Länder Ann. d. dtsch. Reichs, 56—58, S. 138 ff.
Fleiner	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923.
Freund	Die Verf. d. Freistaates Preußens, 1921.
Freund	Das öffentl. Recht der Vereinigten Staaten, 1911.
Friedmann	Der Ausnahmezustand nach Art. 48, 2—5 der RV 1927.
v. Freytag-Loringhoven	Die Weimarer Verf. in Lehre u. Wirklichkeit, 1924.
Giese	Die Verf. d. dtsch. Reichs, 1926.
Goguel	Die Verhängung d. Ausnahmezustandes nach früherem Recht und nach d. RV (Breslau Diss. 1927).
Grau	Die Diktaturgewalt d. Reichspräsidenten und der Landesregierungen, 1922.
Häntzschel	Die Verfassungsschranken d. Diktaturgewalt d. Art. 48, Ztschr. d. öff. R. 1926 S. 205 ff.
Hatscheck	Ursprung der Notverordnungen, Grünhuts Ztschr. f. priv. u. öff. R., 1900.
Hatscheck	Engl. Staatsrecht.
Hatscheck	Dtsch. u. Preuß. Staatsrecht, 1922—23.
Helfritz	Allg. Staatsrecht, 1924.
Jacobi	Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV. Veröff. der Staatsrechtslehrer 1924.
Kaufmann	Untersuchungsausschuß u. Staatsgerichtshof 1920.
Laband	Das Staatsrecht d. dtsch. Reichs, 1914.
Lammers	Gesetz über d. Staatsgerichtshof, 1921.
Lampert	Schweiz. Bundesstaatsrecht, 1918.
Mayer	Hirths Ann. d. dtsch. Reichs, 1880.
Nawiasky	Die Auslegung d. Art. 48 d. RV. Arch. d. öff. R. 48, S. 1 ff.
Nawiasky	Bayr. Verfassungsrecht, 1923.

Nawiasky	Durchführungsgesetz z. Art. 48 RV. Sonderdruck aus dem „Recht“ Heft 20.
Piloty	Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, 1919.
Poetzsch	Zwei Urteile d. Staatsgerichtshofs, Arch. d. öff. R. 43, S. 221 ff.
Poetzsch	Das Urteil des vorläufigen Staatsgerichtshofs i. d. Braunschw. Verfassungsstreit über die Wahldauer d. Landesversammlung, Arch. d. öff. R. 42, 79 ff.
Poetzsch	ebenso Arch. d. öff. R. 43, 210 ff.
Planck	Bürgerl. Gesetzbuch, 5. Aufl.
Preuß	Reichsverfassungsmäßige Diktatur, Ztschr. f. Politik, 13.
Schanze	Die Landesregierung u. ihr verfassungsmäßiges Verhältnis zum Landtag, Arch. f. öff. R. 42, 257 ff.
Schmidt	Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV. Veröff. der Staatsrechtslehrer 1924.
Strupp	Dtsch. Kriegszustandsrecht, 1916.
Strupp	Das Ausnahmerecht d. Länder nach Art. 48,4 RV.
Stier-Somlo	Dtsch. Reichs- u. Landesstaatsrecht, 1924.
Stier-Somlo	Verf. d. dtsch. Reichs, 1925.
Triepel	Streitigkeiten zwischen Reich u. Ländern in d. Festgabe f. Kahl 1923.
Vogels	Die Preuß. Verf. 1927.
Warmuth	Staatsgerichtshof u. Untersuchungsausschuß.
Wittmayer	Die Weimarer Reichsverf. 1922.
Wittmayer	Dtsch. Reichstag u. Reichsregierung, Wien 1918.
Wittmayer	Oesterr. Verfassungsrecht, Enz. d. Rechts- u. Staatswissenschaften, 1923.
Zorn	Das Staatsrecht d. dtsch. Reichs, 1897.

I. Einleitung.

§ 1.

1. Der Ausnahmezustand und seine Formen.

Im absolut regierten Staate ist der Herrscher berechtigt, nach freiem Ermessen die Staatsgewalt zu betätigen. Der Herrscher darf Gesetze, Verordnungen, Verfügungen und Urteile aller Art erlassen und die von seinen Behörden gegebenen kann er jederzeit aufheben. Er darf die Behördenorganisation jeden Augenblick neuen Notwendigkeiten entsprechend verändern. — Im 18. und 19. Jahrhundert verschwindet in fast allen Ländern des europäischen Festlandes die absolute Staatsform. Ueberall entstehen Verfassungen. Diese bewirken zweierlei:

1. Das Volk, oder doch Schichten des Volkes beteiligen sich jetzt an der Ausübung der Staatsgewalt, vor allem an der Rechtssetzung.

2. Jeder Einzelne bekommt gewisse Grundrechte, in die die Verwaltung nicht eingreifen darf.

Eine Beteiligung des Parlaments an der Rechtssetzung ist in Zeiten schwerer Not, in denen es darauf ankommt schnelle Entschließungen zu treffen, von Uebel. Die große Anzahl von Menschen verschiedenster Meinungen und Weltanschauungen, der Kampf der Parteien gegeneinander und gegen die Regierung macht das Parlament unfähig, in Zeiten höchster Not die erforderlichen Entscheidungen sofort zu treffen. In solchen Zeiten muß an die Stelle einer Vielheit von Behörden eine einzelne, mit besonderen Machtmitteln ausgestattete, treten; an die Stelle einer großen Anzahl von Personen tritt dann gewöhnlich eine einzelne Persönlichkeit, im Höchstfalle aber ein kleines Kollegium. Ein solcher Ausnahmezustand des Staates ist in gewissem Sinne ein Rückfall in den Absolutismus, allerdings mit einem sehr wesentlichen Unterschied: während der Absolutismus eine auf Dauer gerichtete Staatsform ist, ist der Ausnahmezustand notwendig ein Provisorium, er ist nicht eine andere, absolutistische, Staatsform, sondern er ist gerade dazu da, die alte Verfassung zu schützen[1]). Nicht nur die Staatsorganisation ändert sich durch den Ausnahme-

[1]) Friedmann S. 7 und weiterhin Schmitt S. 101.

zustand. Auch die Machtbefugnis der Diktaturbehörde gegenüber dem Einzelnen erweitert sich. Wesentliche, sonst „heilige“ Grundrechte des Einzelnen sind für die Diktaturbehörde keine Schranke. Zwei Arten eines solchen Ausnahmezustandes sind denkbar, und beide sind in Europa entwickelt worden (wobei es dahingestellt sein mag, ob sich die eine Form des Ausnahmezustandes erst aus der anderen entwickelt hat[1]).

Nach dem in England entstandenen Ausnahmezustande handelt die Regierung, wenn sie sich in Notfällen über die Verfassung hinwegsetzt, unrechtmäßig. Die Unrechtmäßigkeit wird nur durch Billigung des Parlaments nachträglich geheilt[2]). Bei einem solchen Ausnahmezustande wird die Regierung nur in den wirklich dringendsten Fällen, und nur, wenn sie sicher ist, das Parlament für sich zu haben, die Verfassung verletzen. (Daß übrigens der Grundsatz der Unrechtmäßigkeit auch hier im Augenblick einer „Staatsnotwehr“ aufhören muß, wird später gezeigt werden.) Eine andere Art des Ausnahmezustandes besteht in Deutschland und Frankreich. Das Gesetz gibt eine mehr oder weniger festgelegte Notorganisation. Eine Behörde (in Monarchien aber gewöhnlich der Monarch) wird von vornherein zur Diktaturbehörde bestimmt. Diese darf sich in gewissem Umfange über das Recht hinwegsetzen; sie ist berechtigt und verpflichtet, diejenigen Maßnahmen zu treffen, die der Not ein Ende machen und eine möglichst baldige Aufhebung des Ausnahmezustandes ermöglichen sollen. Es ist bezeichnend, daß Frankreich, das Land der Revolutionen, den energischeren Weg ging, England, dessen innere Kämpfe sich früher abschlossen, das mehr „rechtsstaatliche“ System übernahm.

§ 2.

2. Die Geschichte des Ausnahmezustandes in Deutschland[3]).

In Preußen wurde der Kriegszustand erstmalig durch das Publikandum vom 30. September 1809 eingeführt. Der Kriegszustand konnte aber nur in Kriegszeiten und nur auf festen Plätzen verhängt werden. Erst in der sogenannten oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 wird ein Ausnahmezustand im modernen Sinne geschaffen. Nach Artikel 110 dieser Verfassung konnten auch an nicht befestigten Orten die in der Verfassung festgelegten Grundrechte außer Kraft gesetzt werden. Als Ausführungsgesetz zu diesem Artikel wurde das Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 (Gesetzessammlung S. 451) erlassen. Nach diesem

---

[1]) Hatscheck Notverordnungen S. 4 und 13.

[2]) Hatscheck Notverordnungen S. 15.

[3]) Siehe hierzu Strupp Kriegszustandsrecht S. 32 ff., Friedmann S. 21.

Gesetz ging durch einen formgerecht verkündeten Belagerungszustand (§ 3 des Gesetzes) die vollziehende Gewalt auf Militärbefehlshaber über. Gewisse Grundrechte der Verfassung traten außer Kraft. Aehnlich waren die Bestimmungen über den Ausnahmezustand in anderen deutschen Ländern geregelt. — Die Gründung des Reichs brachte einen Reichsausnahmezustand, der sich jedoch von dem preußischen Ausnahmezustand wenig unterschied: Artikel 68 der alten Reichsverfassung vom 16. April 1871 ermächtigte den Kaiser, das Bundesgebiet oder Teile desselben in „Kriegszustand" zu erklären. Das preußische Gesetz über den Belagerungszustand galt als provisorisches Reichsausführungsgesetz[1]). Doch trat ein endgültiges nie an seine Stelle (für Bayern bestand eine Ausnahme. Hier galt das bayerische Gesetz über den Kriegszustand vom 5. November 1912). In der alten Reichsverfassung wird von einem besonderen Landesausnahmezustand nicht gesprochen. Manche nehmen an, daß ein besonderer Landesausnahmezustand weiter bestanden habe[2]). Doch ist diese Ansicht unrichtig. Der Ausnahmezustand im alten Reiche war nicht eine sicherheitspolizeiliche Maßnahme, sondern er war eine Maßnahme, die dem Kaiser als „Bundesfeldherrn" (Verfassung des Norddeutschen Bundes, Art. 68) anvertraut war. Der Ausnahmezustand wurde in dem Kapitel über „Reichskriegswesen" behandelt. Als Oberbefehlshaber des Heeres hatte der Kaiser das Recht, den Kriegszustand zu verhängen[3]). Nach § 4 des Gesetzes über den Belagerungszustand ging mit der Verhängung die vollziehende Gewalt auf die Militärbefehlshaber über. Wem unterstanden nun die Befehlshaber? Da allein der Kaiser Oberbefehlshaber des Heeres war, also nur er Befehle erteilen konnte, waren die Landesregierungen gar nicht in der Lage, den Militärbefehlshabern Aufträge zu erteilen. Da nun beim Ausnahmezustand die Gewalt notwendigerweise auf das Militär überging, so war damit eine Ausübung des Ausnahmezustandes durch die Landesregierungen unmöglich. Nur ein nichtmilitärischer, lediglich auf Landesrecht gestützter Landesausnahmezustand mit einer Veränderung von Landesrecht und Landesorganisation war statthaft. Reichsverfassung, Reichsgesetze und Reichsorganisation blieben hier aber feste Schranken[4]). — Unter diesen Umständen konnte es in Ermangelung eines reichsgesetzlich geregelten Ausnahmezustandes für die Länder auch keine aus dem Reichsrecht fließenden Bestimmungen über das Verhältnis von Landesregierung und Landtag beim Landesausnahmezustand geben.

---

[1]) R. G. in Strafs. 49 S. 114.

[2]) G. Meyer in Hirth's Ann. S. 347 und 348; Strupp Ausnahmerecht S. 185 und Strupp Kriegszustandsrecht S. 4, 6 und 14.

[3]) Laband Staatsrecht S. 43 ff. und Preuß S. 102.

[4]) Goguel S. 24.

§ 3.

3. Der Ausnahmezustand nach der Reichsverfassung.

Die Weimarer Verfassung brachte den Artikel 48. Während in dessen erstem Absatze die Reichszwangsvollstreckung behandelt wird, wird im zweiten bis fünften der Ausnahmezustand geordnet. Zu diesem Artikel soll erst noch ein Reichsausführungsgesetz ergehen. Es kann jedoch keinem Zweifel unterliegen, daß der Artikel auch heute schon geltendes Recht ist[1]). Das alte preußische Belagerungszustandsgesetz und das bayerische Gesetz sind heute außer Kraft[2]). Betrachtet man nämlich das preußische Belagerungszustandsgesetz als Reichsgesetz[3]), so entfällt es als Ausführungsgesetz zu Artikel 68 der alten Reichsverfassung mit diesem. (Art. 178 der Reichsverfassung.) Ist es aber lediglich Landesgesetz, so kann es höchstens für den Landesausnahmezustand (Art. 48,4 der Reichsverfassung) in Frage kommen. Als Landesgesetz steht es aber zweifellos mit dem Inhalte der Reichsverfassung nicht in Einklang (sofern hier ein Landesausführungsgesetz überhaupt zulässig ist). Während nämlich nach dem Belagerungszustandsgesetz die vollziehende Gewalt auf die Militärbefehlshaber übergehen muß, will die Reichsverfassung es gerade der Diktaturbehörde freistellen, ob sie die Militärbefehlshaber mit der Ausführung betrauen will oder nicht[4]). Das Landesgesetz widerspräche also der Reichsverfassung und wäre ungültig. — Da ein Ausführungsgesetz des Reichs zum Artikel 48 bisher noch nicht ergangen ist, so sind bis zum Erlasse dieses Gesetzes die Diktaturbehörden in ihrer Macht unbeschränkt, soweit sich nicht aus der Reichsverfassung ein anderes ergibt[5]).

§ 4.

a) Nach Artikel 48 Abs. 2 der Reichsverfassung kann der Reichspräsident, der hier die Stellung des ehemaligen Kaisers einnimmt, „wenn im deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung . . . . nötigen Maßnahmen treffen . . . . .“.

---

[1]) Anderer Ansicht Bornhak Verfassung Art. 48 Nr. 1; unserer Ansicht Nawiasky Auslegung S. 2., Preuß S. 104; Giese Art. 48 Nr. 10 Stenogr. Berichte in der Nationalversamml. S. 1304 und S. 1335. Schmitt S. 79.

[2]) Anderer Meinung Anschütz Art. 48 Nr. 6, Forsthoff Ausnahmezustand S. 56 und 58; im übrigen s. hierzu die unter I. zitierte Literatur.

[3]) Hatscheck Staatsrecht II S. 170.

[4]) Preuß Bericht des Verfassungsausschusses S. 288 und Preuß S. 108.

[5]) Stenogr. Bericht in der Nationalversamml. S. 1304, Drucks. d. Nationalversamml. Nr. 1017, Jellinek Jahrbuch d. öff. Rechts S. 118. Stier Somlo Reichs- und Landesstaatsrecht S. 672. Anderer Meinung Strupp S. 199, s. hierzu auch Grau S. 137, Strupp S. 194, Forsthoff S. 147.

„Bei Gefahr-im-Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der gleichen Art treffen." Es soll hier keineswegs genauer auf die Tatbestände, die die Verhängung des Ausnahmezustandes rechtfertigen, eingegangen werden. Nur ganz weniges, das für diese Arbeit von Bedeutung ist, sei etwas näher besprochen. Zunächst bedarf in Ermangelung besonderer Bestimmungen die Verhängung des Ausnahmezustandes keiner Form[1]). Genau genommen handelt es sich weder um eine Verhängung, noch um einen Zustand, vielmehr ordnet der Reichspräsident die Maßnahmen an, die er nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält.

Wenn im Deutschen Reiche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört sind, kann der Ausnahmezustand verhängt werden. Selbst eine erhebliche Störung in einem unbedeutenden Teile des Reiches genügt aber noch nicht, dort auf Grund des Artikels 48 vorzugehen. Artikel 48 will das Reich und seinen Bestand schützen. Nur bei einer wirklichen Gefahr für das Reich darf vom Ausnahmezustand Gebrauch gemacht werden[2]). Reich und Land dürfen zur Verhängung des Ausnahmezustandes nach Artikel 48 nur greifen, wenn Sicherheit und Ordnung nicht nur lokal gestört sind, sondern wenn sich die Erschütterung im ganzen Reich, oder wenigstens in einem größeren Teile, bemerkbar machen und polizeiliche Maßnahmen nicht mehr genügen. Eine Revolte gegen die Regierung eines deutschen Kleinstaates schafft dort einen polizeiwidrigen Zustand (das Reich wird hierdurch in Mitleidenschaft gezogen, da ja das Reich an der ungehinderten Arbeit der Landesregierungen ein großes Interesse hat). Trotzdem darf hier vom Ausnahmezustand des Artikels 48 der Reichsverfassung nicht Gebrauch gemacht werden, weil Ruhe und Ordnung im Reich durch die Revolte noch nicht gestört ist. Die Mittel, die der Artikel 48 der Regierung in die Hand gibt, ständen hier im Mißverhältnis zu dem zu erreichenden Erfolg[3]). Der Ausnahmezustand des Artikels 48 ist für solche Fälle nicht gegeben. Hier kann, wie noch gezeigt werden wird, wenn die polizeilichen Mittel nicht reichen, ein landesrechtlicher Ausnahmezustand verhängt werden. — Der Reichspräsident darf „Maßnahmen" ergreifen und darf bestimmte Grundrechte außer Kraft setzen. Ueber den Begriff der Maßnahmen ist in letzter Zeit ein heftiger Streit entbrannt. Während es bis vor kurzem allgemeine Meinung war, daß unter Maßnahmen auch Rechtsnormen zu verstehen seien, daß also auf Grund des Artikels 48,

---

[1]) Anschütz Art. 48 S. 171, Grau S. 19 ff., Friedmann S. 32.

[2]) Aehnlich Friedmann S. 38.

[3]) Friedmann S. 38.

2—4, der Reichspräsident auch Rechtsverordnungen geben könne[1]), ist dies in letzter Zeit lebhaft bestritten worden[2]). Nach der neuen Ansicht ist der Reichspräsident lediglich in der Lage, die im Artikel 48 genannten Grundrechte außer Kraft zu setzen, im übrigen aber kann er kein neues Recht setzen. Von dem Gesichtspunkt ausgehend, daß ein materielles Gesetz keine „Maßnahme" sei, wird ein Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten überhaupt verneint[3]). — Andererseits gestattet die neue Ansicht eine außerordentlich weitgehende Durchbrechung der Verfassung im Einzelfall. — Lediglich ein im einzelnen sehr zweifelhaftes organisatorisches Minimum ist für die Diktaturbehörde unantastbar. Lediglich die im Artikel 48 selbst genannten Organe sollen auch von dem Diktator nicht beseitigt werden dürfen[4]). Da nun die Reichsregierung[5]) in Artikel 48 nicht genannt wird, so müßte auch sie eigentlich beseitigt werden können. Doch wird sie auf dem Umwege über die Verantwortlichkeit für die Regierungsakte des Reichspräsidenten in das Organisationsminimum hineingezogen. Wäre zufällig im Artikel 48 eine andere Behörde auch genannt, so würde auch sie unantastbar sein. Es liegt auf der Hand, daß die neue Lehre es allzu sehr auf Zufälligkeiten ankommen läßt. — Aber auch der Unterschied zwischen Maßnahmen und Rechtsnormen stößt auf erhebliche Bedenken: Ist der Diktator nur an das organisatorische Minimum gebunden, in bezug auf alle anderen Bestimmungen aber zur Durchbrechung berechtigt, so ist ein Grund für eine besondere Aufzählung der Grundrechte im Artikel 48 nicht einzusehen. Es macht ja doch wirklich keinen Unterschied, ob der Diktator außer Kraft setzt oder von der Anwendung suspendiert. Während auf der einen Seite die Diktaturbehörde die ganze Reichsorganisation abbauen, — Volksbegehren und -Entscheid verhindern, Reichsrat, Reichswirtschaftsrat, Landesregierungen und -Parlamente vollkommen ausschalten kann, Landes- zu Reichs- und Reichs- zu Landesorganen machen kann, während sie Städte bombardieren lassen und Todesstrafe auf das geringste Vergehen setzen kann, soll es ihr andererseits verwehrt sein, die geringfügigste Rechtsverordnung zu erlassen[6]). — Aus diesen Gründen ist die neue Lehre abzulehnen. Es bleibt also dabei, daß der Reichspräsident als Diktaturmaßnahmen auch Rechtsnormen erlassen darf. Von der

[1]) Grau S. 50 ff. Strupp Ausnahmerecht S. 208, Nawiasky Auslegung S. 45, Stier Somlo Reichs- und Landesstaatsrecht I S. 671 und Reichsverfassung S. 159, Verhandlungsberichte der Staatsrechtslehrer 1924 S. 138. Anschütz Art. 48 12b, und Giese Art. 48, 5.

[2]) Schmitt S. 97, Jacobi S. 117, Forsthoff S. 209 und 153.

[3]) Schmitt S. 99.

[4]) Schmitt S. 93.

[5]) Schmitt S. 94, siehe aber Forsthoff S. 209, Nawiasky Auslegung S. 7.

[6]) Nawiasky Auslegung S. 8.

Reichsverfassung darf der Reichspräsident nur soweit abweichen, wie der Wortlaut oder Sinn der Verfassung es gestatten[1]).

Den Vertretern der Gegenseite ist lediglich darin beizustimmen, daß Artikel 48 außer anderem ein Organisationsgesetz für Notzeiten ist. Auf Grund des Rechts, Maßnahmen aller Art zur Wiederherstellung von Ordnung und Sicherheit zu treffen, kann der Reichspräsident Reichs- und Landesorganen, die ihm sonst nicht untergeordnet sind, Anweisungen erteilen. Er kann, wenn es nötig ist, sogar Behörden absetzen und andere Behörden mit ihren Aufgaben betrauen[2]). Er kann wichtige Gesetze außer Kraft setzen.

§ 5.

b) Die Landesregierung kann bei Gefahr-im-Verzuge „einstweilige Maßnahmen der bezeichneten Art treffen". — Aus der Betonung des provisorischen Charakters des Landesausnahmezustandes ergibt sich, daß die Landesregierung nur dann vorgehen darf, wenn eine Verhängung von Reichs wegen nicht mehr möglich ist[3]). Die Landesregierung darf aber den Ausnahmezustand nicht nur verhängen, wenn der Reichspräsident gar nicht mehr benachrichtigt werden kann, sondern auch schon dann, wenn nicht mehr die Zeit hingehen darf, deren der Reichspräsident zur ordnungsmäßigen Prüfung bedarf[4]). Jede Diktaturmaßnahme muß die Landesregierung auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages außer Kraft setzen. Doch braucht sich der Reichspräsident nicht auf eine Rüge zu beschränken. Der Reichspräsident, der eigentliche Herr des Ausnahmezustandes[5]), kann auch von sich aus die Maßnahmen der Landesregierung zu den seinen machen und sie dann aufheben[6]). Und ebenso kann der Reichstag, soweit ihm das Gesetzgebungsrecht im Einzelfalle zusteht, Diktaturmaßnahmen durch Gesetz beseitigen oder verändern. — Dies steht nicht im Widerspruche zu dem letzten Satze des Absatzes 4. Durch das besondere Rügerecht von Reichspräsident und Reichstag haben diese Organe lediglich ein Recht mehr erhalten, als sie sonst haben würden. Auf ihr einfaches Verlangen hin ist die Landesregierung bereits verpflichtet, ihre gerügten Maßnahmen aufzuheben.

---

[1]) Strupp Ausnahmerecht S. 201, Preuß S. 105.

[2]) Anschütz Artikel 48 Nr. 14; Häntzschel S. 208; Schmitt S. 67; Stenogr. Berichte des Reichstags 1923 S. 12595, 13212, 13219; siehe auch V. O. Reichsgesetzbl. 1923 S. 905 und S. 995.

[3]) Anschütz Artikel 48 Nr. 16b; Goguel S. 52 a. M. Forsthoff S. 148.

[4]) Delbrück, Prot. Nat. Vers. S. 1335 und 1336, Anschütz Art. 48 Nr. 16b, Preuß S. 105.

[5]) Delbrück Nat. Vers. Verhandl. S. 1336.

[6]) Nawiasky, Arch. öff. R. S. 54, Jacobi S. 129, Giese zu Art. 48 Nr. 9, a. M. Strupp S. 189 und Grau S. 102.

§ 6.

II. Das Verhältnis von Parlament und Regierung beim Landesausnahmezustand.

Die Grundsätze über das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung der Einzelstaaten ordnet Artikel 17 der Reichsverfassung. Dieser begründet zwar nicht das parlamentarische System in den Ländern; auch in nicht parlamentarisch regierten Staaten kann die Regierung des Vertrauens der Volksvertretung bedürfen[1]). Tatsächlich aber beruhen die meisten deutschen Verfassungen auf dem parlamentarischen System — die Regierung ist nicht viel mehr als ein Ausschuß des Parlaments. — Sie ist rechtlich und noch mehr tatsächlich von dem Landtag abhängig[2]). Die Verhältnisse zwischen Landtag und Regierung müssen sich aber entscheidend ändern, wenn die Landesregierung auf Grund des Artikels 48, 4, den Ausnahmezustand verhängt. Die Regierung bleibt nicht wie bisher auf das Gebiet der Vollziehung beschränkt, sondern sie kann jetzt entscheidend in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen. Das Ministerium braucht vor den Gesetzen des Landes, ja nicht einmal vor der Landesverfassung haltzumachen. Es kann sich über Gesetze, ja sogar über Reichsgesetze in bezug auf das Land, hinwegsetzen, und anders geordnete Anordnungen treffen. — Aus dem „Ausschuß des Parlaments" ist mit einem Schlage eine sehr mächtige Diktaturbehörde geworden, eine Behörde, die nicht nur mächtiger ist als jede Landesbehörde, sondern auch mächtiger als die Reichsbehörden in bezug auf das Land. Gesetzgebung und Verwaltung, ein großer Teil der Reichs- und Staatsgewalt, stehen bei der Landesregierung. — Es fragt sich nun, in welchem Maße der Landtag die Regierung bei der Ausübung des Ausnahmezustandes beeinflussen darf, vor allem, inwieweit er Maßnahmen, die in das Gebiet der Gesetzgebung fallen, aufheben kann. Es fragt sich weiter, welche Mittel der Regierung zur Verfügung stehen, um die Beeinflussung zu verhindern, andererseits, ob der Landtag Mittel irgendwelcher Art gegen die Maßnahmen der Landesregierung hat.

§ 7.

1. Die Stellung der Regierung beim Landesausnahmezustand.

Für das Verhältnis von Landtag und Regierung scheint zunächst eine Frage von großer Bedeutung zu sein, die wohl zuerst

[1]) Anschütz Art. 17 Nr. 4.

[2]) Schanzer, Arch. f. öff. R. 42 S. 260; Stier Somlo Verfassung S. 141.

von Grau aufgeworfen ist[1]). Handelt die Landesregierung, wenn sie Ausnahmemaßnahmen anordnet, noch als Landesorgan, oder wird sie nicht vielmehr, durch die Ergreifung dieser Maßnahmen, zu einem in der Verfassung des Reichs vorgesehenen Reichsorgan[1])? Aus dem Wortlaute der Verfassung ist eine organschaftliche Umgestaltung der Regierung nicht herzuleiten. Es fragt sich, ob der Sinn der Bestimmung die Umgestaltung verlangt. — Auf Grund des Artikels 48 Abs. 4 hat, wie oben gezeigt, die Regierung einen großen Machtzuwachs erhalten. Es besteht die seltsame Tatsache, daß die geringste Kleinstaatregierung, die ganz und gar nach lokalen Gesichtspunkten zusammengesetzt ist, die Grundrechte der Reichsverfassung außer Kraft setzen darf, sich über Reichsgesetze von größter Wichtigkeit hinwegsetzen kann, unter Umständen Reichsbehörden an sich ziehen darf. Freilich soll die Landesregierung das nur bei Gefahr-im-Verzuge, sie soll es nur tun, wenn es dem Reichspräsidenten nicht mehr möglich ist, den Ausnahmezustand zeitig genug zu verhängen. Aber wann dieser Zeitpunkt gegeben ist, darüber hat sie nach freiem Ermessen zu entscheiden. — Das Verhältnis von Reichs- und Landesrecht ordnet Artikel 13 Abs. 1 der Reichsverfassung: „Reichsrecht bricht Landrecht." Ist aber die Landesregierung auch bei Verhängung der Ausnahmemaßnahmen Landesorgan, so bricht hier Landesrecht Reichsrecht. Grau[2]) und Strupp[3]) meinen, daß dies mit dem Wesen des Bundesstaates nicht vereinbar sei. Sie behaupten, daß durch die Verhängung des Landesausnahmezustandes die Landesregierung zum Reichsorgan werde. Strupp will die reichsorganschaftliche Stellung vor allem aus der Bestimmung herleiten, daß nach Artikel 48,42 der Reichspräsident und der Reichstag die Außerkraftsetzung verlangen können. Aus diesem Satze schließt er, daß Reichspräsident und Reichstag niemals die von der Landesregierung bestimmten Maßnahmen selbst aufheben können. „Es ist undenkbar", so meint er, „daß Maßnahmen von Landesorganen durch ein Reichsgesetz unabänderlich sind, während selbst die Landesverfassung durch jedes Reichsgesetz geändert werden kann"[4]). Aber müßte es nach seiner Meinung nicht auch sehr erstaunlich sein, wenn die obersten Reichsorgane nicht in der Lage sind, die Anordnung einer doch zweifellos untergeordneten Reichsbehörde selbst zu ändern? — In Wirklichkeit kann der Reichstag durch Gesetz und der Reichspräsident durch eigene Maßnahmen die der Landesregierung außer

---

[1]) Grau S. 141 ff., Goguel S. 51 und 143, Friedmann S. 97, Preuß S. 110, Giese Art. 48 Nr. 9, Strupp S. 187, anderer Meinung Jacobi S. 128 ff., Forsthoff S. 174 ff., Bayer. Rechtspflege-Zeit. 1924 S. 60 f. (Bayer. Staatsgerichtshof).

[2]) Grau S. 141.

[3]) Strupp Ausnahmerecht S. 189.

[4]) Grau S. 143.

Kraft setzen[1]). Während aber ohnedies der Reichstag zur Aufhebung eines Gesetzes, der Reichspräsident einer eigenen gegengerichteten Maßregel bedürfte, die beide mehr oder weniger Zeitverlust mit sich brächten, soll schon das reine Verlangen der bezeichneten Organe genügen, die Regierung zu zwingen, ihre Maßnahmen selbst aufzuheben. Die Bestimmung des letzten Satzes von Absatz 4 gibt also den Reichsorganen noch ein weiteres Recht zu den übrigen, entzieht ihnen aber keinesfalls eines, das sie sonst haben würden[2]). Strupps Beweis entfällt hiermit. Artikel 13 und Artikel 48 Abs. 4 stehen im Gegensatz zueinander. Artikel 13 der Reichsverfassung steht im Abschnitte der betitelt ist „Reich und Länder". — Nicht nur das normale Verhältnis zwischen Reich und Ländern wird hier behandelt, sondern normale Zustände überhaupt. Artikel 48 ändert aber gerade unter Umständen die ganze Organisation sowohl des Reichs wie auch der Länder. Kann auf Grund des Artikels 48 Abs. 1 der Reichspräsident gegen ein Land sogar militärisch vorgehen, so kann er erst recht selbst Landesverwaltungs- und Gesetzgebungsmaßnahmen als Zwangsvollstreckungsmaßnahmen treffen. Soweit die Reichsverfassung dem nicht entgegensteht, kann auf Grund des Artikels 48 Abs. 2 der Reichspräsident die Reichsorganisation ändern, und dieses Recht hat auf Grund des Artikels 48 Abs. 4 auch die Landesregierung. Da keine Bestimmung der Reichsverfassung für eine Umgestaltung der organschaftlichen Stellung der Regierung spricht, tritt Artikel 13 hinter Artikel 48 Abs. 4 der Reichsverfassung zurück[3]). Für unsere Ansicht spricht auch das praktische Ergebnis. Nach der gegenteiligen Meinung würde gerade im Augenblicke großer Not des Reiches die einzelne Landesregierung, die ja nicht immer gerade reichsfreundlich gesinnt zu sein brauchte, von jeder Kontrolle durch das Reich wie durch den Landtag enthoben sein. Ist die Landesregierung Reichsorgan, so ist es unmöglich, daß das Parlament dann in irgendeiner Weise Einfluß auf dieses Reichsorgan nimmt. Dies wäre eine Beeinflussung des Landtages auf Reichsmaßnahmen, die nicht zulässig ist[4]). Auch Reichsaufsicht und Reichszwangsvollstreckung (Artikel 48 Abs. 1 der Reichsverfassung) gegen das Land fallen fort, da ja die Landesregierung, die die Pflichten gegen das Reich durch eine unrechtmäßige Ausnahmemaßnahme verletzt, gar nicht Landesorgan wäre. Aus denselben Gründen wäre auch die Anrufung des Staatsgerichtshofes nach Artikel 19 der Reichsverfassung unmöglich[5]). Es bliebe höchstens und vielleicht ein Vorgehen nach Reichsdisziplinarrecht übrig[6]).

---

[1]) Anschütz Art. 48 Nr. 16b, Nawiasky Auslegung S. 54, Jacobi S. 129.
[2]) Jacobi S. 129.
[3]) Ebenso Forsthoff S. 180, anderer Meinung Preuß S. 110.
[4]) Anschütz Art. 48 Nr. 16a, Grau S. 142—146
[5]) Dagegen Preuß S. 112 und Forsthoff S. 176.
[6]) Grau S. 142—146, Anschütz Art. 48 Nr. 16a.

Vor allem aber spricht für unsere Ansicht folgendes: Die meisten Verfassungen lassen in Zeiten der Not außergewöhnliche Maßnahmen irgendwelcher Art zu, welche die gewöhnlich getrennte gesetzgebende und verwaltende Gewalt in einer Hand vereinen. Da, wo energisches Einschreiten erforderlich ist, ist der Weg vom Gesetzesantrag zum Gesetz zur Gesetzesausführung zu lang. Eine einzelne hervorragende Persönlichkeit ist hier befähigter, wieder Ordnung zu schaffen, als eine große Anzahl von Personen, und eine Behörde besser als eine große Zahl. Artikel 48 Abs. 2—5 ist geschaffen worden, um das Eintreten chaotischer Zustände zu verhindern. Reichspräsident und Landesregierung dürfen den Ausnahmezustand verhängen, um zu verhindern, daß Ordnung und Sicherheit gänzlich zerstört werden. Chaotische Zustände können durch Naturgewalt oder Menschengewalt entstehen. In letzterem Falle nennt man diesen Zustand Revolution. In der Hauptsache ist der Artikel 48 Abs. 2—5 als Maßnahme gegen die nahende Revolution gedacht[1]). So lange eine Revolution erst droht, aber noch nicht da ist, darf der Staat sich nur mit Mitteln der Verfassung wehren; gibt die Verfassung (wie im englischen Recht) keinen Ausnahmezustand, so ist eine Verletzung der Verfassung rechtswidrig und nur durch Billigung des Parlaments heilbar[2]).

§ 8.

Dies ändert sich mit Ausbruch der Revolution. Die Revolution will die Verfassung des Staates stürzen. Sie ist also ein ganz schwerer Rechtsbruch. Sie erschüttert den Staat und seine Autorität auf das äußerste[3]). Soll der Staat sich nur mit verfassungsmäßigen Mitteln wehren dürfen, während die Angreifer mit den äußersten Mitteln gegen ihn vorgehen, da sie ja wissen, daß das von ihnen später gesetzte Recht sie straflos lassen wird? Soll wirklich im Augenblicke der Revolution der Staat, dessen Verfassung nicht einmal einen Ausnahmezustand kennt, sich nur mit den Mitteln der Verfassung wehren können, und soll jede Ueberschreitung der verfassungsmäßigen Befugnisse ein Unrecht sein, das höchstens später einmal heilbar ist? — Notwehr, wenigstens soweit sie Lebensverteidigungsrecht ist, ist Urrecht der Menschen. Wer sein Leben gegen den Angreifer schützt, handelt rechtmäßig, wenn er den Angreifer tötet. Wenn aber schon der einzelne Mensch bei der Verteidigung seines Lebens kein Mittel zu scheuen braucht, um wieviel weniger braucht es der Staat im Kampf um seine Verfassung[4]).

---

[1]) Friedmann S. 7.
[2]) Hatscheck engl. Staatsrecht S. 614.
[3]) Siehe hierzu Helfritz Allg. Staatsrecht S. 24.
[4]) Siehe hierzu Schmitt S. 84 und Hatscheck Staatsrecht S. 158.

Der Staat kann sich nur durch seine Organe verteidigen. Wie aber, wenn diese schon zum großen Teil durch die Revolution beseitigt sind? Ebenso natürlich wie die Notwehr ist die Nothilfe. Wenn man sogar einen Menschen aus Todesgefahr erretten darf, indem man den Angreifer niederschlägt, so kann man erst recht den Staat mit allen Mitteln verteidigen. Diese Verteidigung ist nicht nur straflos, sondern sie ist sogar rechtmäßig[1]). Freilich ist sie das nur, wenn sie sich innerhalb der Schranken des Notwendigen hält. Solange daher noch die höchsten Behörden arbeiten, ist die Verteidigung des Staates ihre Aufgabe, und nur ihre Verteidigung ist rechtmäßig. Sind die Behörden aber zur Verteidigung nicht mehr in der Lage, ohne daß die Revolution bereits gesiegt hat, dann handelt der vollkommen rechtmäßig, der auf Grund tatsächlicher Verhältnisse fähig ist, die Staatsverfassung zu verteidigen. Zu diesem Zwecke darf er, wie oben gesagt, die Verfassung verletzen. Dies ergibt sich aus dem Grundgedanken der Staatsnothilfe, es ergibt sich aus dem Wertverhältnisse des verletzten Rechtsgutes, zu dem des gefährdeten Rechtssatzes. Wo es notwendig erscheint, die von der Verfassung gesetzten Grundrechte und Organisationsbestimmungen zu mißachten, da darf es geschehen; denn um das Ganze zu retten, ist es rechtmäßig, etwas zu tun, was sonst nicht erlaubt wäre. Alle Verteidigungsmaßnahmen der Einzelpersonen sind, wenn die Behörden den Staat nicht mehr verteidigen können, rechtmäßig, solange sie sich im Rahmen des unbedingt Notwendigen halten. — So hätten 1918 Kriegervereine rechtmäßig gehandelt, wenn sie mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln die Revolution gehindert hätten. — Interessant sind vom Gesichtspunkte der Staatsnotwehr aus die Auseinandersetzungen zwischen dem Reichsjustizminister und Professor Kahl in der Nationalversammlung[2]). Kahl bestritt, unseres Erachtens zu Unrecht, die Möglichkeit einer Staatsnotwehr. Im besonderen Falle hat er allerdings insoweit recht, als zur Zeit des Kapp-Putsches ein Notwehrtatbestand deshalb noch nicht gegeben war, weil die Reichsregierung, und erst recht die Landesregierungen noch tätig waren, und den Kampf gegen den Putsch selbst in die Hand nehmen konnten. Wehrten hier die Gewerkschaften den Putsch mit unerlaubten Mitteln ab, so handelten sie unrechtmäßig, weil hier nur die Regierung zum Handeln berechtigt war. Hätten aber die Behörden den Kampf nicht mehr aufnehmen können, so wäre die sonst unrechtmäßige Verteidigung durch die Gewerkschaften hier rechtmäßig gewesen. — Nur aus dem Gesichtspunkte der Staatsnotwehr, wenn auch aus denselben Gründen wie oben rechts-

[1]) Siehe hierzu Schmitt S. 84 und Hatscheck Staatsrecht S. 158.

[2]) Bericht der Nat.-Vers. 1919, 20 S. 5103, 5140, 5144.

widrig, ist eine sogenannte Verordnung des Generalleutnants Stoltzmann vom 13. März 1920 zu verstehen[1]).

„Die Regierung in Berlin ist in ihren Entschließungen gehemmt; um die Regierungsgewalt in Berlin wird gekämpft . . . . Ich werde im Gebiet der 11. Reichswehrbrigade Ruhe und Sicherheit mit allen Mitteln aufrechterhalten. — Hierzu erlasse ich . . . . folgende Verordnung für das gesamte Gebiet der Reichswehrbrigade."

Der General maßte sich also ein Verordnungsrecht an, das ihm ohne weiteres gar nicht zustand. Er glaubte dazu berechtigt zu sein, weil er annahm, daß eine Regierungsgewalt nicht mehr vorhanden sei, und weil er tatsächlich in der Lage war, die Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten. —

Aber wären private Organisationen oder Privatleute durch den Kampf gegen die Revolution Organe des Reichs geworden? — Der Staat ist juristische Person, d. h. er ist selbst Person, nicht aber wird eine solche Persönlichkeit nur fingiert. Der Staat handelt selbst, nicht etwa bedient er sich anderer Personen. Da er nun nicht handelnder Mensch ist, so betätigt er seinen Willen durch Organe, deren Bestehen und deren Tätigkeit er in seiner Verfassung bestimmt. Die Handlungen der Organe sind rechtlich Handlungen des Staates, nicht der real handelnden Einzelpersonen[2]). — Ganz anders ist es bei Vertretung und Geschäftsführung. Hier handeln andere Personen. Nur wirken die Rechtsfolgen ihres Tuns auf die Stellung des Auftraggebers ein. Durch die Rechtshandlung des Vertreters wird der Vertretene direkt berechtigt und verpflichtet. Durch die Handlung des Geschäftsführers wird der Dritte dem Geschäftsführer und dieser dem Geschäftsherrn verpflichtet. Der Stellvertreter tritt im Namen des Vertretenen auf, der (Beauftragte) Geschäftsführer handelt zwar auf Rechnung des Dritten, aber nicht in dessen Namen. Warum soll nun jemand, der Nothilfe übt, Organ oder Vertreter des Angegriffenen sein? Er verteidigt; das ist eine Tat — keine Rechtshandlung. Es ist nicht einzusehen, warum er durch die Verteidigung Vertreter oder Organ des Verteidigten werden soll. Ebensowenig vertritt den Staat, wer dem Staate Nothilfe leistet. Auch er ist nicht Organ. Er führt nur die Geschäfte des Staates, da diesem die Erledigung seiner Geschäfte unmöglich geworden ist. Solange der Geschäftsführer die Geschäfte des Staates vernünftig und dem mutmaßlichen Willen der obersten Staatsorgane entsprechend führt, kann er nicht nur nach deutschem, sondern nach jedem Recht (auch hier könnte man von Naturrecht sprechen) Ersatz seiner Aufwendungen fordern. (Siehe B.G.B. § 679.) — Durch die Verteidigung des Staates wird also die Einzelperson oder die

[1]) Reichsges.-Bl. 1920 S. 473.
[2]) Helfritz S. 21.

private Organisation nicht zum Staats- oder Reichsorgan. Sie handelt nicht im Namen des Reichs, sondern in dessen Auftrag (eigentlich auftraglos, aber analog § 679 B.G.B.). Ein Geschädigter kann sich also an ihn, er sich an das Reich halten. Die bei normalen Zeiten rechtswidrigen Handlungen des Reichsgeschäftsführers sind (und zwar auch ohne Paralamentsgenehmigung) rechtmäßig[1]). Trotzdem wird aus praktischen Erwägungen das Parlament seine Handlungen nachträglich billigen. Dies hat zur Folge, daß nun auch Handlungen, die über den Rahmen notwendiger Geschäftsführung hinausgehen, und damit also rechtswidrig wären, nachträglich rechtmäßig werden. Zum Ersatze der Auslagen für notwendige Verteidigungsmaßnahmen ist der Staat aber auch ohne Genehmigung dem Geschäftsführer gegenüber verpflichtet. — Während der Staatsbürger nicht verpflichtet ist, für die Verfassung zu kämpfen, müssen die Behörden, und zwar auch die Landesbehörden (kraft ihrer Treuepflicht), alles tun, was in ihren Kräften steht, die Revolution zu bekämpfen. In erster Linie hierzu berufen sind die Zentralbehörden, vor allem die Regierungen. Sie haben die Polizeigewalt, sie haben die größte Uebersicht, sie sind nach ihrem ganzen Aufbau am widerstandsfähigsten und daher am besten geeignet, einem revolutionären Drucke standzuhalten. Wenn die Landesregierungen das Reich (und damit auch sich selbst) verteidigen, erfüllen sie die Bundesverpflichtungen gegenüber dem Reich. Sie führen dessen Geschäfte, wie es der Geist des Bundesstaates verlangt, — mehr aber nicht. — Sie verteidigen das Reich gerade in ihrer Eigenschaft als Landesregierungen kraft ihrer Bundes- und Treuepflicht. Mit dieser Verteidigung des Reiches ändert aber die Behörde so wenig ihr Wesen wie die Einzelperson, die den Staat verteidigt. Sie bleibt Landesorgan. Sie führt lediglich die ihr als Landesregierung obliegende Geschäftsführung für das Reich, wie auch in ruhigen Zeiten in vielen Fällen (siehe Artikel 14 der Reichsverfassung) getreulich aus.

§ 9.

Durch die Nothilfe für das Reich ändert die Landesregierung aber ihre organschaftliche Stellung nicht. Nicht anders ist es beim Ausnahmezustand. Artikel 48 Abs. 2—5 der Reichsverfassung will, wie schon oben gezeigt, ein Vorbeugungsmittel gegen die Revolution sein. Der Ausnahmezustand wird verhängt, bevor bereits das Chaos einsetzt, bevor also die Regierung ohne die Bestimmung des Artikel 48 der Reichsverfassung berechtigt wäre, die Schranken der Verfassung zu überschreiten (siehe wie oben engl. Recht). Hier ist der Notwehrtatbestand, bei dem es nur

[1]) Ebenso Schmitt S. 84 und dortiges Zitat; anderer Meinung Hatscheck Staatsrecht S. 158.

noch auf die tatsächlichen Machtverhältnisse ankommt, noch nicht gegeben. Zum Zwecke der Vorbeugung wird die Staatsgewalt bereits an einer Stelle konzentriert, und zwar gibt hier die Verfassung selbst die Diktaturgewalt denjenigen Behörden, die wegen ihrer Machtmittel und ihrer Kenntnis der Verhältnisse am besten zur Diktatur sich eignen: Dies ist der Oberbefehlshaber des Heeres, der Reichspräsident, und die Inhaberin der Polizeigewalt, die Landesregierung, die zugleich als Inhaberin der inneren Verwaltung die örtlichen Verhältnisse kennt und die, da sie näher am Brandherde sitzt (Ausnahme Preußen), auch in Eilfällen besser löschen kann. — Es sind also ganz klarliegende tatsächliche Erwägungen, die dazu geführt haben, der Landesregierung einen vorläufigen Ausnahmezustand zu gewähren. Man gab ihr ein Recht zu handeln, wie sie in erster Linie im Augenblicke der Staatsnotwehr, des Chaos, handeln müßte. Aber ebensowenig wie dort, vertritt sie hier das Reich. Sie ist und bleibt Landesregierung, die auf Grund ihrer Bundesverpflichtungen als Geschäftsführerin des Reiches handelt. Auch aus diesen Erwägungen ergibt sich also, daß Artikel 48,4 gegenüber Artikel 13 der Reichsverfassung das Spezialgesetz ist. Durch den Ausnahmezustand des Artikel 48,4 der Reichsverfassung wird Artikel 13 der Reichsverfassung unanwendbar: Landesrecht kann hier vor Reichsrecht gehen.

Diese Durchbrechung des Artikel 13 der Reichsverfassung ist für das Reich ungefährlich: Die Landesregierung darf ja nur bei Gefahr-im-Verzuge handeln; das Reich kann selbst auf die verschiedenste Art in den Landesausnahmezustand eingreifen; vor allem kann, da ja die Landesregierung Landesorgan bleibt, das Reich seinem Verlangen nach Aufhebung der Maßnahmen energisch Nachdruck verleihen; es kann schlimmstenfalls die Reichszwangsvollstreckung gegen das Land betreiben.

§ 10.

2. Die Stellung des Landtags beim Landesausnahmezustand.

Durch die Feststellung, daß die Landesregierung auch beim Landesausnahmezustand Landesorgan bleibt, ist nicht ohne weiteres gesagt, daß sie dem Parlament gegenübersteht wie vorher. Denn es ist zu bedenken, daß die Regierung jetzt reichsverfassungsgemäß wichtigste Reichsgeschäfte besorgt und daß die Reichsverfassung der Landesregierung (nicht dem Landtage) das Recht gegeben hat, die Geschäftsführung für das Reich nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen zu führen. Nur negativ können wir bereits sagen: da die Regierung Landesorgan ist, so ist es nicht unmöglich, daß der Landtag die Landesregierung bei der Ausübung der Diktatur beeinflussen darf. Es folgt aus dem Treueverhältnis zwischen Reich und Land, daß,

wenn ein für das Reich gefährlicher Zustand besteht, die Landesregierung nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet ist, die ihr notwendig erscheinenden Maßnahmen zu treffen. Hat sie die Ansicht, daß die Voraussetzungen für einen Landesausnahmezustand gegeben sind, so muß sie den Landesausnahmezustand auch verhängen. In der Ergreifung dieser Maßnahmen darf sie sich auch nicht durch den Landtag abhalten lassen. Denn lediglich in ihr pflichtgemäßes Ermessen, nicht in das des Landtages, hat die Reichsverfassung die Verhängung des Ausnahmezustandes gelegt. Als Richtlinie für die Befugnisse von Landtag und Landesregierung gilt folgendes: Da die Landesregierung wie bisher Landes-, nicht Reichsorgan ist, verschiebt sich das Verhältnis beider Organe nur da, wo der Zweck der Reichsgeschäftsführung dies erfordert. Bei der Untersuchung wird sich ergeben, daß hierdurch die Regel zur Ausnahme wird.

§ 11.

a) Kann der Landtag wie nach der Reichsverfassung der Reichstag von der getroffenen Maßnahme Mitteilung verlangen? Der Reichspräsident muß dem Reichstage unverzüglich von seinen Maßnahmen Mitteilung machen, weil der Reichstag nur dann von seinem Rügerecht Gebrauch machen kann, wenn er von den Maßnahmen Kenntnis hat. Eine dem Abs. 3 analoge Bestimmung für den Landtag gibt die Reichsverfassung nicht. Ein Analogieschluß ist nicht berechtigt, da ja der Landtag der Regierung Rügen wegen der Ausübung des Ausnahmezustandes nicht erteilen kann. Eine Mitteilungsverpflichtung ist also von Reichs wegen nicht gegeben. Auf Grund der Landesverfassung muß aber die Regierung über ihre wesentlichsten Geschäfte aus ihrer allgemeinen Mitteilungspflicht heraus den Landtag benachrichtigen. Von dieser Mitteilungspflicht ist die Regierung auch durch die Verhängung des Ausnahmezustandes nicht entbunden, soweit der Zweck der Reichsgeschäftsführung nicht die Geheimhaltung fordert. Nur also, wenn aus Gründen allgemeiner Sicherheit es untunlich erscheint, den Landtag in die Geschäfte einzuweihen, darf die Regierung Mitteilung über den Ausnahmezustand verweigern. Sie wird dies aber nur tun dürfen, wenn dringendste Gründe sie zwingen; um so mehr, da sie ja dem Reichstage Mitteilungen in jedem Falle geben muß und ja auch dort eine Geheimhaltung nicht gewährleistet ist. Wenn also nicht besondere Gründe vorliegen, muß die Regierung den Landtag über Diktaturmaßnahmen auf dem laufenden halten. Diese der Landesregierung kraft Landesrecht zustehende Pflicht näher zu begrenzen, steht der Landesverfassung zu. Eine landesrechtliche Bestimmung bindet aber die Regierung aus den oben angegebenen Gründen nicht, wenn sie aus dringenden Gründen ihren Rechenschaftsbericht verweigern zu können glaubt.

§ 12.

b) Reichspräsident und Reichstag können verlangen, daß die Landesregierung ihre Maßnahmen wieder aufhebt. Hier erwächst der Landesregierung, wenn ein solches Verlangen ergeht, die Pflicht, entsprechend zu handeln. Eine Kontrolle der Regierung bei Verhängung des Landesausnahmezustandes durch den Landtag sieht die Reichsverfassung nicht vor. Eine dem Artikel 48 Abs. 3 der Reichsverfassung ähnliche Bestimmung für das Verhältnis von Landtag und Regierung hat die Reichsverfassung nicht geschaffen, und eine analoge Anwendung dieser Bestimmung kommt nicht in Frage, da der Sinn des Landesausnahmezustandes dahin geht, die Landesregierung bei der Verhängung der Maßnahmen möglichst nach eigenem Ermessen entscheiden zu lassen. Stände es nicht ausdrücklich in der Reichsverfassung, so wäre auch nicht anzunehmen, daß der Reichstag solch Verlangen wirksam stellen könnte. Eine Rüge des Landtags ist ohne Wirkung, ja überhaupt reichsrechtlich unzulässig. Auch wenn also etwa eine Landesverfassung die Verhängung von Ausnahmemaßnahmen im Sinne von Artikel 48 Abs. 4 der Reichsverfassung von der Erlaubnis des Landtages abhängig machte, oder durch einen Einspruch des Landtags die Regierung verpflichten würde, ihre Maßnahmen aufzuheben, so wäre schon deshalb eine derartige Bestimmung schlechthin ungültig. Der Reichsverfassungsgeber will lediglich der Landesregierung Diktaturmaßnahmen gewähren. Er will sie in einer Hand wissen. Er will sie kraftvoll angewandt wissen. Er will einen Verantwortlichen haben, an den das Reich sich wenden kann. — Auch durch einen förmlichen Beschluß kann die Landesregierung niemals durch den Landtag gezwungen werden, ihr geeignet scheinende Maßnahmen außer Kraft zu setzen. Wenn überhaupt etwas noch zu untersuchen ist, die Landesverfassung über den Landesausnahmezustand des Artikel 48 Bestimmungen treffen kann, so kann die Verfassung doch niemals anordnen, daß die Landesregierung sich bei ihren Maßnahmen nach den Beschlüssen des Landtages zu richten habe. — Auch im Wege des Gesetzes ist es dem Landtag unmöglich, den Willen des Reichsgesetzgebers zu umgehen. Frei und ungehindert durch den Landtag soll die Regierung die notwendigen Maßnahmen zur Herstellung von Ordnung und Sicherheit treffen. Ein Gesetz, daß die Aufhebung oder Aenderung einer Diktaturmaßnahme bestimmte, wäre also ungültig.

§ 13.

aa) Eine andere Frage ist es, ob der Landtag auf dem eigentlich ihm zustehenden Gebiet tätig werden darf, wenn nach der Erklärung der Regierung Sicherheit und Ordnung wiederhergestellt sind. Dann ist die Landesregierung reichsrechtlich verpflichtet,

die jetzt gegen den Inhalt der Gesetze bestehenden Maßnahmen wieder aufzuheben (hebt sie sie nicht auf, so müßte der Reichspräsident die Aufhebung verlangen). Aus der Mitteilung der Regierung ergibt sich nun, daß eine rechtmäßige Reichsgeschäftsführung weiterhin nicht mehr besteht. Damit ist aber aller Grund dafür weggefallen, den Landtag in seiner natürlichen Befugnis zu beschränken. Die Suspension der Gesetze durch die Landesregierung war eine landesrechtliche. Folglich kann der Landtag nicht nur die suspendierten Landesgesetze wieder in Kraft setzen, sondern auch die suspendierten Reichsgesetze und die Reichsgrundrechte. Hiermit schafft er nicht etwa ein neues Reichsrecht, sondern er vernichtet landesrechtliche Beschränkungen des Reichsrechts. Ebenso ist es, wenn Reichspräsident oder Reichstag Ausnahmemaßnahmen rügen. Es ergibt sich aus der Rüge, daß das Land eine vom Reiche gar nicht gewollte Geschäftsführung ausgeführt hat. Es stellt sich jetzt heraus, daß die Landesregierung gar nicht wirkliche Geschäfte des Reichs geführt hat. Damit entfällt jeder Grund, den Landtag weiterhin an der Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnis zu hindern. Wenn also Reichspräsident oder Reichstag die Aufhebung von Diktaturmaßnahmen verlangen, so tritt der Landtag als Gesetzgeber in dem vom Reiche freigegebenen Umfange wieder ein.

§ 14.

c) In keiner Weise darf der Landtag sich in die Regelung des Ausnahmezustandes hineinmischen; auch nicht dadurch, daß er ihm sonst zustehende und ganz nach seinem Ermessen auszuübende Rechte wahrnimmt[1]). Aus dem gleichen Grunde wie oben darf er dem Ministerium oder einem Minister wegen einer Ausnahmemaßnahme das Mißtrauen nicht aussprechen. Tut er es, so braucht wegen eines solchen Mißtrauensvotums der Minister und die Regierung nicht zurückzutreten. Ob allerdings der Landtag aus diesem oder aus einem anderen Grunde das Mißtrauensvotum ausspricht, wird oft sehr zweifelhaft sein. Ob das Ministerium zurücktreten muß, kann in solchem Falle rechtlich, wie wir unten sehen werden, nur durch die nach allen Landesrechten zulässige Ministeranklage entschieden werden.

§ 15.

d) Kann die Regierung als Maßnahme des Ausnahmezustandes (weil sie es im Interesse der Sicherheit und Ordnung für notwendig hält) den Landtag auflösen? Diese Frage ist nur von Wichtigkeit, wenn die Landesregierung nach Landesrecht diese Befugnis nicht hat. Im Gegensatz zum bisherigen handelt es

[1]) Anderer Ansicht Grau S. 146, Forsthoff S. 175.

sich jetzt nicht so sehr um die Befugnisse von Landesregierung und Landtag beim Ausnahmezustand, sondern um die Zulässigkeit einer einzelnen bestimmten Maßnahme, die sich gegen den Landtag selbst richtet. Wenn auch Artikel 48, wie oben gesagt, außer anderem auch ein Organisationsgesetz ist[1]), so werden durch dies Organisationsgesetz doch nur diejenigen Organisationsnormen der Reichsverfassung suspendiert, die im Artikel 48 selbst genannt sind, oder, deren Suspension sich aus dem Sinne des Gesetzes ergibt. Aus Artikel 48 Abs. 1 ergibt sich z. B., daß der Reichspräsident bei der Reichszwangsvollstreckung weit in die Zuständigkeit der Landesverwaltung eingreifen darf. Der zweite Absatz ändert in wesentlichen Punkten das Verhältnis von Reichstag und Reichspräsident, und von Reichspräsident und Reichsregierung. Der vierte Absatz ändert das Verhältnis von Landtag und Landesregierung und von Landesregierung, Reichspräsident und Reichstag andererseits in hohem Maße. Aber dies alles ergibt sich aus dem Artikel 48. Eine Beeinträchtigung der Reichsverfassung über Wortlaut und Sinn der Verfassung hinaus, ist nicht angängig[2]). Zu den Organisationsbestimmungen der Reichsverfassung gehört auch Artikel 17, der bestimmt, daß jede Landesregierung das Vertrauen der Volksvertretung haben müsse. Da diese Bestimmung in Artikel 48 nicht erwähnt ist, so darf die Landesregierung sich auch nicht darüber hinwegsetzen. Auf die Dauer darf also ein Land nicht ohne Volksvertretung regiert werden. Hiermit ist aber noch nicht gesagt, daß nach Reichsrecht in jedem Augenblick eine Volksvertretung vorhanden sein muß. Auch die Reichsregierung bedarf ja des Vertrauens des Reichstages (Artikel 54 der Reichsverfassung), und dennoch ist der Reichspräsident befugt, den Reichstag aufzulösen. So kennen denn auch alle Landesverfassungen ein Auflösungsrecht, entweder durch die Regierung, eine besondere Kommission, durch die Volksvertretung selber, oder wenigstens durch das Volk. Alle diese Verfassungsbestimmungen halten sich im Rahmen der Reichsverfassung. Eine parlamentslose Zwischenzeit steht nicht im Widerspruche zu Artikel 17 der Reichsverfassung. Dann aber darf der Reichspräsident und demnach auch die Landesregierung als Maßnahme zur Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit den Landtag auflösen, und zwar selbst dann, wenn die Landesverfassung eine Auflösung durch die Regierung nicht kennt[3]). Das trotz der Auflösung weiter verhandelnde Haus ist nicht mehr Landtag. Die Abgeordneten können mit Gewalt am Sprechen verhindert werden.

[1]) Schmitt S. 93 ff., aber viel weitergehend.

[2]) Strupp Arch. S. 182 ff., Preuß S. 97, Hatscheck Staatsrecht II S. 160 u. 173, Grau S. 50 ff.

[3]) Anderer Meinung Forsthoff S. 156.

Wahrheitsgetreue Berichte können strafbar sein. Die Immunität der Abgeordneten erlischt. — Gibt die Landesverfassung Bestimmungen darüber, innerhalb welcher Zeit das neue Parlament zu wählen ist, so ist die Regierung als Landesorgan an diese Bestimmung gebunden. Doch kann sie, wenn zu der Zeit, in der der neue Landtag gewählt werden muß, Ordnung und Sicherheit noch immer nicht wiederhergestellt sind, die Vornahme der Wahl noch hinausschieben, da sie ja in erster Linie als Diktaturbehörde Ordnung und Sicherheit wiederherzustellen hat und die Landesverfassung für sie insoweit keine Schranke ist. Sowie aber Ordnung und Sicherheit wiederhergestellt sind, muß die Landesregierung nun die Neuwahlen ausschreiben.

§ 16.

3. Das Vorgehen des Landtags gegen Diktaturmaßnahmen der Landesregierung.

A), a) Was kann der Landtag tun, um die Aufhebung ihm unrechtmäßig oder unzweckmäßig erscheinender Maßnahmen zu erreichen? Soweit er Reichspräsident oder Reichstag um ihr Einschreiten (siehe Art. 48,4 der Reichsverfassung) ersucht, steht der Landtag rechtlich nicht anders da, als irgendein beliebiger Bittsteller; tatsächlich allerdings wird die angerufene Instanz, vor allem der Reichstag, den Tatbestand sehr viel genauer prüfen, wenn ein Landtag das Verlangen nach Außerkraftsetzung der Maßnahmen fordert. Rügt eines der beiden Reichsorgane die Diktaturmaßnahme, so muß die Landesregierung ihre Maßnahme aufheben. Tut sie es nicht, so kann, soweit es sich um Rechtsvorschriften handelt, der Landtag durch Erlaß der entsprechenden Gesetze selbst seinen Willen durchsetzen (siehe oben). Auch durch eigene Maßnahmen des Reichspräsidenten kann die Landesregierung an weiteren Maßnahmen auf dem jetzt von Reichs wegen geordneten Gebiete gehindert werden. Regeln die Landesbehörden Angelegenheiten, die zur ordentlichen Reichsgesetzgebung gehören, so ist nach Artikel 15 der Reichsverfassung die Reichsaufsicht zulässig. Doch findet Artikel 15 für Diktaturmaßnahmen der Landesregierungen keine Anwendung. Die Landesregierung übt die Geschäftsführung nicht nur für das Reich, sondern für den Reichspräsidenten aus. Diese Geschäftsführung zu kontrollieren muß deshalb auch allein Sache des Reichspräsidenten sein. Die Reichsaufsicht ist neben der Kontrolle durch den Reichspräsidenten auch überflüssig, weil im Artikel 48 der Reichsverfassung eine viel stärkere und unbeschränktere Aufsicht des Reiches durch den Reichspräsidenten ausgeübt werden kann. Jede von der Landesregierung ergriffene Maßnahme muß die Regierung auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft setzen. Statt allgemeiner Anweisungen, die die

Reichsregierung nach Artikel 15 erlassen kann, darf der Reichspräsident, wie wir gesehen haben, selbst ihm geeignet erscheinende Maßnahmen treffen, die die Maßnahmen der Regierung außer Kraft setzen. Während die Reichsregierung nach Artikel 15 der Reichsverfassung nur ermächtigt ist, zu den Landeszentralbehörden, und mit deren Zustimmung zu den unteren Behörden, Beauftragte zu entsenden, kann der Reichspräsident durch eigene Maßnahmen nach Artikel 48 Abs. 2 sogar die ganze Landesbehörde ausschalten und Reichskommissare einsetzen[1]). Neben einer derartigen Kontrolle durch den Reichspräsidenten ist die Reichsaufsicht entbehrlich. — Ein Ersuchen des Landtags um ein Verbot von Diktaturmaßnahmen an die Reichsregierung als Reichsaufsicht hat also keinen Erfolg[2]).

§ 17.

b) Nach Artikel 13 der Reichsverfassung und §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 8. April 1920 kann die zuständige Reichszentralbehörde, in erster Linie also natürlich die Reichsregierung, bei Meinungsverschiedenheiten mit der Landesregierung darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrechte vereinbar ist, das Reichsgericht zur Entscheidung anrufen. Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft (§ 3 des Gesetzes). Um die Anrufung des Reichsgerichts kann der Landtag die Reichsregierung ersuchen. Es fragt sich nun, ob eine reichsgerichtliche Kontrolle auch beim Landesausnahmezustand zulässig ist. Dies wäre nicht der Fall, wenn Artikel 48 der Reichsverfassung ein in sich ganz und gar abgeschlossenes Organisationsgesetz wäre, das die Organisation und damit auch die Kontrolle der Diktaturbehörden abschließend regeln würde. Dies ist aber, wie oben gezeigt, nicht der Fall. Hat die Reichsverfassung eine Rechtskontrolle in bezug auf das Verhältnis zwischen Reich und Land geschaffen, so muß schon bewiesen werden, daß diese im Falle des Artikel 48,4 nicht zulässig ist. Ob die Sicherheit so weit gefährdet ist, daß der Ausnahmezustand verhängt werden darf, unterliegt dem freien Ermessen der Landesregierung. Ermessens- und Zweckmäßigkeitsfragen unterliegen nun aber der richterlichen Nachprüfung nicht, wohl aber unterliegt es der Nachprüfung, ob sich die Landesregierung innerhalb ihrer in Artikel 48 Abs. 4 gesteckten Befugnisse hält. Dies ist eine Rechtsfrage, keine Zweckmäßigkeitsfrage. Unrechtmäßig wäre nun eine Verletzung der Reichsverfassung über den durch Artikel 48 gestatteten Rahmen hinaus. Eine Nachprüfung in dieser Hinsicht steht weder mit dem Wortlaute des Artikel 48,4, noch mit dem Sinne der Reichsgeschäfts-

[1]) Reichsges. Bl. 1923 S. 995 und S. 904, Anschütz Art. 48 Nr. 14, Grau S. 109 f.

[2]) Im Ergebnis ebenso Forsthoff S. 182.

führung in Widerspruch. Die Rechtskontrolle erübrigt sich auch nicht durch die vom Reichspräsidenten ausgeübte Kontrolle, die, wenn sie sich selbstverständlich auch auf die Rechtmäßigkeit erstrecken muß, doch immer in der Hauptsache eine politische Kontrolle ist. Artikel 13 der Reichsverfassung findet also Anwendung. Der Landtag kann die Reichsregierung ersuchen, gegen die Landesregierung beim Reichsgericht auf Aufhebung der Maßnahmen zu klagen.

§ 18.

B) In allen bisher erörterten Fällen war der Landtag Bittsteller. Vom freien Ermessen eines Reichsorgans war der Erfolg der Beschwerde abhängig. Der Reichstag stand rechtlich nicht anders da, als irgendeine Privatpersönlichkeit.

a) „Ueber Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zur Erledigung besteht, entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist." (Artikel 19 der Reichsverfassung.) Was unter „Verfassungsstreitigkeiten" zu verstehen ist, ist sehr bestritten. Eine Anzahl vor allem älterer Schriftsteller nimmt an, daß aktiv und passiv legitimiert nur Landtag und Landesregierung sind[1]). Anderen genügt auch eine Parlamentsminderheit, gewisse Organe, Vereinigungen u. ä. Da das Parlament nach beiden Meinungen legitimiert ist[2]), spielt diese Frage hier keine Rolle. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten in einem Lande sind Streitigkeiten in bezug auf Auslegung und Anwendung der Landesverfassung[3]). Die Verhängung des Ausnahmezustandes braucht nun einen Eingriff in die Landesverfassung nicht zu enthalten. Da die Verhängung des Ausnahmezustandes sich in einzelnen Maßnahmen erschöpft, so ist es sehr wohl möglich, daß die Regierung lediglich in die Reichskompetenz oder in die Reichsorganisation eingreift, oder nur Rechtsnormen setzt, die mit der Landesverfassung nicht in Widerspruch stehen. In einem solchem Falle wird dann die Landesverfassung nicht verletzt. Hier kann nach Artikel 19 der Landtag nicht gegen die Landesregierung klagen. Im allgemeinen wird die Landesregierung aber im Ausnahmezustand auch die Grenzen überschreiten, die ihr nach der Landesverfassung gesetzt sind. Hierzu ist die Regierung, wie oben ausgeführt, wenn der Tatbestand des Artikels 48 gegeben ist, auch berechtigt. Glaubt nun der Landtag, daß die Regierung den Ausnahmezustand noch

---

[1]) Zorn, Staatsrecht I S. 147, Laband Staatsrecht S. 371, Reichsreg. m. Verfass. Ausschuß S. 114 u. 411.

[2]) Anschütz Art. 19 Nr. 2, Kahl Verfass. Ausschuß S. 409, 415 ff., 423 ff., Lammers S. 73 ff.

[3]) Staatsgerichtshof Arch. f. öff. R. 43 S. 221, Anschütz Art. 19 Nr. 2, Entsch. d. Staatsgerichtshofs R. Ger. Entsch. 102 S. 419.

gar nicht verhängen durfte, und klagt deswegen vor dem Staatsgerichtshof, so behauptet er die Verletzung der Landesverfassung. Die Regierung gibt sie zu, nur hält sie sich kraft Reichsrechts zu der Verletzung berechtigt. Wenn man in der Literatur unter Verfassungsstreitigkeiten einen Streit über Anwendung und Auslegung der Verfassung versteht[1]), so paßt dies in unserem Falle nicht ganz. Nicht um die Anwendung, sondern um die Anwendbarkeit der Landesverfassung handelt es sich. Doch ist auch dies eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Artikels 19. Der Regierung wird eine Verfassungsverletzung vorgeworfen. Diese hält aber ihre Handlungsweise für rechtmäßig, obgleich sie die objektive Verletzung der Verfassung zugibt. Es kann nun nicht darauf ankommen, ob die Meinungsverschiedenheiten wegen einer anderen Gesetzesauslegung entstanden ist, oder auf Grund besonderer Umstände die Anwendbarkeit der Landesverfassung überhaupt bestritten wird. Es kommt also nicht darauf an, ob die Regierung die Verfassung anders auslegt, oder ob sie sich wegen einer Einrede zu dem Vorgehen trotz anders gearteten Landesrechts für berechtigt hält.

Der Landtag kann die Regierung vor dem Landesstaatsgerichtshof, und wenn ein solcher nicht besteht, vor dem Reichsstaatsgerichtshofe nach Artikel 19 der Reichsverfassung „verklagen". Der Gerichtshof kann aber nur über Rechts-, niemals über Ermessungsfragen urteilen. Ob ein Fall vorliegt, der die Regierung zur Verhängung des Ausnahmezustandes berechtigt, das ist eine reine Ermessensfrage, die das Gericht nichts angeht[2]). Nur soweit die Landesregierung die Befugnis des Artikels 48 überschreitet und dabei die Landesverfassung verletzt, kann eine Klage nach Artikel 19 der Reichsverfassung Erfolg haben. Es versteht sich, daß dies nur selten der Fall sein wird. So wäre vor allem eine Klage des neugewählten Landtages nach Artikel 19 der Reichsverfassung abzuweisen, wenn er die Landesregierung deswegen verklagte, weil sie den Landtag trotz entgegenstehenden Landesrechts aufgelöst hat. Denn nach Artikel 48 der Reichsverfassung war die Landesregierung, wenn die Voraussetzungen zur Verhängung des Ausnahmezustandes gegeben waren, zu dieser Maßnahme berechtigt. Ob die Maßnahme zweckmäßig war, hat der Staatsgerichtshof nicht zu entscheiden.

§ 19.

b) Alle deutschen Landesverfassungen kennen die Ministeranklage[3]). Gegeben wird die Anklage gewöhnlich bei schuld-

[1]) Anschütz Art. 19 Nr. 2 und die dort angeführte Literatur.
[2]) And. Meinung Forsthoff S. 183.
[3]) Lammers zu 15 Nr. 7 d. Staatsgerichtshofgesetzes. Siehe auch Reichsverfass. Art. 59, Preuß. Verfass. Art. 58, Bayr. Verfass. § 56.

hafter Verletzung der Landesverfassung oder der Gesetze. Zur Aburteilung haben die meisten Länder Landesstaatsgerichtshöfe errichtet, doch kann durch Landesgesetz dem Reichsstaatsgerichtshof die Entscheidung über Anklagen des Landtags übertragen werden (§ 15 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921)[1]; für unseren besonderen Fall behält die Ministeranklage, die sonst beim parlamentarischen System keine große Bedeutung mehr hat, ihre Wichtigkeit. Da die Landesregierung Landesorgan ist, so muß sie sich im Rahmen der Landesgesetze und der Landesverfassung halten, soweit sie nicht auf Grund ihres pflichtgemäßen Ermessens Diktaturmaßnahmen ergreift. War nach Lage der Sache eine solche Reichsgeschäftsführung nicht notwendig, genügte vor allem ganz offenbar die Polizei, die Zustände zu beseitigen, und mußte die Regierung dies erkennen, mißbrauchte also die Landesregierung ihr Ermessen, so kann wegen der Verletzung der Landesverfassung, ja sogar eines Landesgesetzes, die Regierung vom Landtage vor dem Landesstaatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden. Allerdings muß nach den Verfassungen aller Länder die Regierung schuldhaft gehandelt haben. Die meisten Verfassungen verlangen sogar grobe Fahrlässigkeit. Auch diese Bestimmung wird also dem Landtage nur geringen Schutz gewähren, um so mehr, da nach den meisten Landesverfassungen zur Erhebung der Ministeranklage die Zweidrittelmehrheit erforderlich ist[1]). Im parlamentarisch regierten Staate wird eine solche Mehrheit gegen die Regierung selten vorhanden sein. — Uebrigens wird durch die Ministeranklage und selbst durch die Verurteilung die angefochtene Maßnahme selbst nicht beseitigt; es wird im Höchstfall auf den Minister oder auf die Regierung ein Druck ausgeübt, die unrecht erscheinende Maßnahme aufzuheben.

§ 20.

III. Zusammenfassung.

Nach Artikel 48 Abs. 2—5 darf die Landesregierung, wenn ein Einschreiten des Reichspräsidenten nicht mehr möglich ist, alle Maßnahmen treffen, die zur Herstellung von Ordnung und Sicherheit zulässig sind. Die Reichsverfassung darf nicht verletzt werden, soweit sich nicht aus Artikel 48 etwas anderes ergibt. Alles übrige Reichs- und vor allem Landesrecht kann die Regierung suspendieren. Wenn auch die Landesregierung beim Ausnahmezustand Landesorgan bleibt, so wird sie vom Landtage in bezug auf die Maßnahme des Ausnahmezustandes ganz und gar unabhängig. Lediglich Mitteilungen über die ergriffenen Maßnahmen

[1]) Lammers zu 15 Nr. 7 d. Staatsgerichtshofgesetzes. Siehe auch Reichsverfass. Art. 59, Preuß. Verfass. Art. 58, Bayr. Verfass. § 56.

kann der Landtag in gewissem Umfange von der Regierung verlangen. Das Parlament darf sich in keiner Weise in die Ausübung der Diktatur hineinmischen, weder durch Beschluß noch durch Gesetz. Selbst ein Mißtrauensvotum gegen die Regierung wegen einer Diktaturmaßnahme bleibt ohne die durch die Landesverfassung vorgesehene Wirkung.

§ 21.

IV. Die Bedeutung einer landesrechtlichen Regelung des Ausnahmezustandes.

Die Zulässigkeit landesrechtlicher Bestimmungen über den Landesausnahmezustand wird von den meisten angenommen[1]). Jedoch zu Unrecht! Wir haben oben nachgewiesen, daß die Regierung alle erforderlichen Maßnahmen treffen darf, und daß lediglich die Reichsverfassung für sie eine Grenze ist. Die gesamte Landesverfassung kann also von der Regierung suspendiert werden. Nur soweit in der Verletzung der Landesverfassung zugleich eine Verletzung der Reichsverfassung liegt, wäre eine Suspensation unstatthaft. Wenn nun die Landesregierung sogar die ganze Landesverfassung außer Kraft setzen darf, so braucht sie erst recht nicht die in der Landesverfassung ausgesprochenen Beschränkungen des Ausnahmezustandes zu beachten. — Erweiterungen über die Befugnis, welche die Reichsverfassung gewährt, kann die Landesverfassung erst recht nicht geben, da ja sowieso schon nach dem Artikel 48 lediglich die Reichsverfassung geschützt wird. Dieser Schutz kann aber selbstverständlich niemals durch eine Landesverfassung hinfällig werden.

Es fragt sich lediglich, ob die Länder von sich aus einen anders gearteten Landesausnahmezustand schaffen können, bei dem sich dann das Verhältnis von Landtag und Landesregierung nach Landesrecht zu richten hätte. Für einen eigenen landesrechtlich geregelten Ausnahmezustand hat man, und zwar vor allem von Bayern her, angeführt, daß das Recht, sich gegen Angriffe zu wehren, ein Urrecht des Staates sei, und daß man geradezu am Bestehen oder Nichtbestehen eines solchen eigenen Rechtes die Staatsnatur der deutschen Bundesstaaten erkenne[2]). Es soll nun nicht bestritten werden, daß die deutschen Länder Staaten sind. Doch ist das Fehlen eines eigenen, nicht abgeleiteten,

---

[1]) Piloty Verfass. Urkunde § 64, Nawiasky, Bayr. Verfass. Recht S. 201 ff., Vogels Art. 55, VII, Nawiasky Durchführg. Ges. — Leitsätze IIe, Hatscheck Staatsrecht II S. 178 ff. Aehnlich wie hier Friedmann S. 102.

[2]) Nawiasky Bayr. Verfass. Recht S. 205, Piloty zu § 65 Bayr. Verfass., Freund Preuß. Verfass. S. 110, Forsthoff S. 143, Hatscheck Staatsrecht II S. 178, anderer Meinung Strupp, Ausnahmerecht S. 191, Grau S. 31.

Ausnahmezustandes keineswegs von so großer Bedeutung, wie es behauptet wird. Verbinden sich Staaten zu einem Bundesstaat, so überlassen sie diesem die Verteidigung gegen den äußeren Feind. Niemals ist behauptet worden, daß diese Uebertragung die Staatsnatur des einzelnen Landes beeinträchtigt. Dann aber ist es doch auch nicht einzusehen, warum es einen Unterschied machen soll, wenn das Land auch den Schutz des inneren Friedens dem Bundesstaat überläßt, gegen den sich ja der Angriff ebenso richtet, wie gegen das Land. Durch die Verteidigung, die von dem Bundesstaate ausgeht, wird das Land mit geschützt. Selbst nach altem Recht wird ein eigenstaatlicher Ausnahmezustand von manchen Schriftstellern (siehe oben) geleugnet, obgleich doch nach altem Recht ein Zweifel an dem Staatscharakter der Länder kaum noch besteht[1]). Nach Artikel 48 der Reichsverfassung nun ist die Verhängung des Ausnahmezustandes nur bei erheblicher Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Deutschen Reiche zulässig. Wir haben oben darauf hingewiesen, daß bei rein lokalen Störungen die Regierung zum Einschreiten nach Artikel 48 Abs. 2—5 auch dann nicht berechtigt ist, wenn die polizeilichen Kräfte nicht ausreichen; denn nicht jede schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, ja nicht einmal der öffentlichen Staatssicherheit, braucht, wie schon oben gesagt, eine Gefährdung des Reiches mit sich zu bringen. Für diese Fälle, in denen einerseits der Ausnahmezustand nach der Reichsverfassung noch nicht zulässig ist, andererseits die polizeilichen Maßnahmen nicht mehr genügen, ist die Verhängung eines landesgesetzlichen Ausnahmezustandes statthaft. Da die Länder innerhalb der Schranken der Reichsverfassung (vor allem des Artikels 17) und der Reichsgesetze die Befugnisse ihrer Behörden aufbauen und ändern können wie sie wollen, so können sie auch von sich aus, solange das Reich nicht in Mitleidenschaft gezogen wird, eine besondere Organisation für Zeiten der Unsicherheit schaffen. Diese Organisationsänderung mag man „Ausnahmezustand" nennen[2]). Jedoch kann bei einem solchen „Ausnahmezustand" selbstverständlich weder in die Gesetzgebung noch in die Verwaltungskompetenz des Reiches eingegriffen werden. Auch die reichsgesetzlichen Bestimmungen über die Landesorganisation dürfen nicht verletzt werden. Im übrigen aber können bei einem landesrechtlichen Ausnahmezustande die Befugnisse von Landesregierung und Landtag andere sein als bei dem reichsrechtlich geordneten. Sowie die Störung eine so schwere wird, daß die öffentliche Ordnung und Sicherheit „im Reiche" gefährdet ist, d. h. sowie das ganze Reich oder ein wesentlicher Teil von der Störung in Mit-

[1]) Goguel S. 18 ff., vor allem S. 24 und sein Literaturnachweis, Grau S. 29 und S. 40.

[2]) Forsthoff S. 102.

leidenschaft gezogen ist, ist die Landesregierung, wenn der Reichspräsident am Eingreifen verhindert ist, verpflichtet, den Ausnahmezustand nicht nach Landesrecht, sondern nach Artikel 48 Abs. 4 der Reichsverfassung zu verhängen. — Es können also niemals reichsgesetzlich geregelter und landesgesetzlich geregelter Ausnahmezustand in einem Gebiet gleichzeitig vorliegen. Sowie wesentliche Teile des Reiches gefährdet sind, darf die Regierung lediglich auf Grund der Reichsverfassung den Landesausnahmezustand verhängen, nicht aber einen landesgesetzlich geregelten. — Der Landesausnahmezustand nach der Landesverfassung, bei welchem die Regierung nur in den engen durch Reichs- und Landesrecht freigelassenen Rahmen handeln darf, ist nichts weiter, als eine reichsrechtlich gleichgültige besondere Art der Behördenorganisation und der Willensbildung. Bei diesem Landesausnahmezustand bleibt die Landesregierung an die Reichsgesetze gebunden. Sie darf die Reichsorganisation nicht antasten. Sowie die Störung der Ordnung und Sicherheit eine allgemeine wird, weitere Teile des Reiches in Mitleidenschaft gezogen werden, darf die Regierung nur noch den nach der Reichsverfassung geregelten Ausnahmezustand verhängen. — Soweit also in den Landesverfassungen der Ausnahmezustand geregelt wird, kann hierunter nur der besondere für örtliche Unruhen zugelassene Ausnahmezustand verstanden werden. — Die Landesregierung hat sich bei der Verhängung des Ausnahmezustandes nur auf e i n e Bestimmung, entweder auf die Reichs- oder auf die Landesverfassung zu beziehen. Das gleichzeitige Vorliegen der Tatbestände des reichs- und des landesverfassungsmäßigen Ausnahmezustandes ist unmöglich. — Von den deutschen Ländern haben nur Bayern und Oldenburg einen eigenen Ausnahmezustand geschaffen (§§ 64 der Bayr. Verfassung, § 11 der Oldenburger Verfassung). Außerdem kennen verschiedene Landesverfassungen, wenn der Landtag nicht versammelt ist, ein besonderes Notverordnungsrecht der Regierung. — Wie sich das Verhältnis von Landesregierung und Parlament bei einem landesrechtlich geregelten Ausnahmezustand gestaltet, ergibt die in Frage kommende Landesverfassung. Da diese Arbeit nur das Verhältnis von Parlament und Regierung beim Landesausnahmezustand nach der R e i c h s v e r f a s s u n g behandelt, so war dieser Frage hier nicht näher zu treten.

§ 22.

V. Der Landesausnahmezustand und das Verhältnis von Landesregierung und Landesparlament nach ausländischem Staatsrecht.

Zum Vergleiche mit dem deutschen Landesausnahmezustand (Artikel 48 Abs. 4 der Reichsverfassung) eignen sich nur Länder mit bundesstaatlicher Verfassung.

1. Oesterreich.

Seit der Verfassung von 1867 gab es in der österreichischen Monarchie Grundrechte. Gemäß Artikel 20 und Gesetz vom 5. Mai 1869 konnten diese Grundrechte suspendiert werden. — Artikel 148 der neuen Bundesverfassung hat aber diese Bestimmung aufgehoben. Es gibt jetzt weder für den Bund noch für die Länder ein Ausnahmezustandsrecht im Sinne des Deutschen Rechts[1]). Jede Verletzung der Verfassung durch die Regierung ist also unrechtmäßig. Wie in allen Staaten muß aber auch in Oesterreich die Staatsnotwehr rechtmäßig sein. Da ein reichsrechtlich geregelter Landesausnahmezustand in Oesterreich also nicht besteht, so erübrigt sich auch eine Frage nach dem Verhältnis zwischen Regierung und Landtag beim Landesausnahmezustand.

2. Die Schweiz.

Auch die Verfassung der Schweiz kennt einen eigentlichen Ausnahmezustand nicht, sondern nur eine bewaffnete Intervention der Eidgenossenschaft, um in einem Kanton die Ruhe wieder herzustellen. (Artikel 16 vor allem Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874). Hier brauchen nach Fleiner[2]), wenn es nicht anders geht, die Grundrechte der Eidgenossenschaft nicht beachtet zu werden. Ein besonderes Recht der Kantone, Grundrechte außer Kraft zu setzen oder in die eidgenössische Organisation einzugreifen, besteht nicht.

3. Die Vereinigten Staaten von Amerika.

Die Grundrechte der Verfassung dürfen bei Aufruhr oder fremden Einfall außer Kraft gesetzt werden (Artikel 1 § 9,2 der Verfassung). Träger dieser Ausnahmegewalt ist der Präsident der Vereinigten Staaten[3]). Aber auch die Gouverneure der Einzelstaaten dürfen auf Grund der angegebenen Bestimmung, soweit sie nach Landesrecht die Miliz einberufen können, den Ausnahmezustand verhängen. Bei der Ausübung des Ausnahmezustandes sind sie von ihrem Parlamente ganz und gar unabhängig. — Die amerikanische Verfassung ähnelt also in bezug auf den Landesausnahmezustand der deutschen Verfassung; insbesondere gilt dies für das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament beim Ausnahmezustand[4]).

---

[1]) Adamovich Grundriß des österr. Staatsrechts S. 104, Wittmayer österr. Verfass. Recht S. 15 und S. 24.

[2]) Fleiner Schweiz. Bundesstaatsrecht S. 74 u. 274. Lampert Schweiz. Bundesstaatsrecht S. 28.

[3]) Freund Oeff. Recht S. 132.

[4]) Freund S. 149 und S. 150 (Gerichtsentscheidungen).

Lebenslauf.

Am 9. Februar 1904 wurde ich in Hemer, in Westfalen, geboren. Dort war mein Vater praktischer Arzt. Ich besuchte die Volksschule in Hemer und dann das Realgymnasium in Iserlohn (Westfalen). Im Jahre 1917 siedelte mein Vater nach Berlin-Niederschönhausen über. Ich besuchte das Realgymnasium dort und bestand zu Ostern 1923 die Reifeprüfung. Ich wollte Jurist werden; 1923 bezog ich die Universität zu Berlin. Am 19. Januar 1928 bestand ich das Referendarexamen am Kammergericht in Berlin und am 5. Juli 1928 meine Doktorprüfung bei der Schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität in Breslau.

Kurt Machol.